Die Stellung des Reichsrates bei Staatsverträgen.

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau.

Vorgelegt von

Alfred Reichel
Gerichtsreferendar.

Liegnitz 1927.

Druck von Oscar Heinze, Buchdruckerei und Verlagsanstalt,
Ritterstraße 24.

Gedruckt mit Genehmigung der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau
Berichterstatter: Professor Dr. Helfritz.



Meiner lieben Magdel
und meinen lieben Eltern!

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Gerhard, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Berlin 1921.

Anschütz, Gerhard, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Berlin 1926.

Arndt, Adolf, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Berlin 1901.

Arndt, Adolf, Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Berlin, Leipzig 1919.

Binding, Karl, Die Staatsrechtliche Verwandlung des Deutschen Reichs, Leipzig 1919.

Bornhak, Konrad, Die Verfassung des Deutschen Reichs, München, Berlin, Leipzig 1919.

Bühler, Ottmar, Die Reichsverfassung vom 11. August 1919, Leipzig, Berlin 1922.

Finger, August, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Stuttgart 1923.

Freiherr von Freytagh-Lohringhoven, Alex, Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, München 1924.

Friedrich, Karl, Reichspräsident, Reichsregierung und Reichsrat, Gesetz und Recht. Zeitschrift für allgemeine Rechts- und Staatsurkunde, 21. Jahrgang, Heft 4, Berlin-Lichterfelde 1920.

Giese, Friedrich, Grundriß des Reichsstaatsrechts, Bonn 1923.

Giese, Friedrich, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Berlin 1925.

Hatschek, Julius, Deutsches und Preußisches Staatsrecht, 1. und 2. Band, Berlin 1922.

Heilborn, Paul, Das System des Völkerrechts, Berlin 1896.

Heilborn, Paul, Der Staatsvertrag als Staatsgesetz, Archiv für öffentliches Recht, Bd. 12, 2. Heft, Freiburg i. B. und Leipzig 1897.

Heilborn, Paul, Völkerrecht, bei Holzendorff-Kohler, Bd. 5, München, Leipzig 1915.

Heilfron, Ed., Die Deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919, Berlin 1919.

Heckel, Johannes, Verträge des Reichs und der Länder mit auswärtigen Staaten nach der Reichsverfassung, Archiv des öffentlichen Rechts. N. F. 7. Bd., 2. Heft, Tübingen 1924.

Helfritz, Hans, Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen im Gemeinderecht der östlichen Provinzen Preußens, Berlin 1916.

Helfritz, Hans, Allgemeines Staatsrecht, Berlin 1924.

Hubrich, Eduard, Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reichs, Greifswald 1921.

Jellinek, Georg, Die rechtliche Natur der Staatsverträge Wien 1880.

Jellinek, Georg, Gesetz und Verordnung, Freiburg i. B. 1887.

Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre Berlin 1919.

Jellinek, Walter, Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder; Staatsurkunde, 2. Bd., 2. Heft, Berlin und Leipzig 1925.

Kaufmann, Erich, Grundfragen der künftigen Reichsverfassung, Berlin 1919.

Kaufmann, Wilhelm, Die Rechtskraft des internationalen Rechts, Stuttgart 1899.

Laband, Paul, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Tübingen 1901.

Laband, Paul, Deutsches Reichsstaatsrecht, B. I, Tübingen 1912.

Meier, Ernst, über den Abschluß von Staatsverträgen Leipzig 1874.

Meißner, Otto, Die Reichsverfassung, Berlin 1919.

Meißner, Otto, Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, Berlin 1921.

von Mohl, Das Deutsche Reichsstaatsrecht, Tübingen 1873.

Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, München-Leipzig 1919.

Meyer, Georg, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, Leipzig 1905.

Nippold, Otfried, Der völkerrechtliche Vertrag, seine Stellung im Rechtssystem und seine Bedeutung für das internationale Recht, Bern 1894.

Poetzsch, Fritz, Handausgabe der Reichsverfassung, Berlin 1921.

von Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, 2. Auflage, Leipzig 1877.

Schulze, H., Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts; 2. Buch: Das Deutsche Reichsstaatsrecht 1886.

Seligmann, Ernst, Beiträge zur Lehre von Staatsgesetz und Staatsvertrag; 2. Teil: Abschluß und Wirksamkeit der Staatsverträge, Freiburg 1890.

von Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, Freiburg i. B., Leipzig 1897.

Stier-Somlo, Fritz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Bonn 1920.

Stupp, Karl, Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, Berlin und Leipzig 1925.

Tezner, Friedrich, Zur Lehre von der Gültigkeit der Staatsverträge, Grünhuts Zeitschrift Bd. 20, 1892.

Triepel, Heinrich, Völkerrecht und Landesrecht, Leipzig 1899.

Triepel, Heinrich, Der Weg der Gesetzgebung, Archiv des öffentlichen Rechts, 39. Bd., Tübingen 1920.

von Ullmann, E., Völkerrecht, Tübingen 1908.

Unger, Über die Gültigkeit von Staatsverträgen, Grünhuts Zeitschrift, Bd. 6, Wien 1879.

Wenzel, Max, Juristische Grundprobleme, Berlin 1920.

Wittmayer, Leo, Kritische Vorbetrachtungen zur neuen Reichsverfassung, Archiv des öffentlichen Rechts, 39. Bd., Tübingen 1920.

Wittmayer, Leo, Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1922.

Wolgast, Die auswärtige Gewalt des deutschen Reichs unter besonderer Berücksichtigung des auswärtigen Amtes, Archiv des öffentlichen Rechts, N. F. 11. Bd., Tübingen 1923.

Zeimann, Stephan, Der Reichsrat nach der Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919.

Zorn, Albert, Grundzüge des Völkerrechts, Leipzig 1903.

Zorn, Philipp, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, I. Bd. — Das Verfassungsrecht, Berlin 1895.

Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. XIII, Tübingen 1925.

Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, Berlin 1920.

Gliederung:

A. I. Der Reichsrat.

Der neuen Reichsverfassung von 1919 war es nicht gelungen, das Reich rein unitaristisch aufzubauen. Wenn man auch davon abgekommen war, den Ländern eine so weitgehende föderalistische Verfassung einzuräumen, wie dies in der alten Reichsverfassung der Fall war, so wollte man doch ein Bindeglied zwischen Reichsregierung und Einzelregierungen schaffen, um den Ländern auf diese Weise, wenn auch nur in beschränktem Maße, Anteil an der Leitung des Reiches zu geben. Aus diesem Grunde schuf man den Reichsrat. Art. 60 der Reichsverfassung bestimmt: „Zur Vertretung der Länder bei Gesetzgebung und Verwaltung wird ein Reichsrat gebildet."

a) Reichsrat und Bundesrat.

Es wäre falsch, den Reichsrat als Rechtsnachfolger des Bundesrates zu bezeichnen. Während der Bundesrat der Repräsentant des Trägers der Reichsgewalt war, liegt heute die Reichsgewalt beim deutschen Volke selbst. Der Reichsrat hat im Verhältnis zum Bundesrate nur einen ganz geringen Einfluß auf die Leitung des Reiches; er ist an der Gesetzgebung und Verwaltung bei weitem nicht mehr so beteiligt, wie der Bundesrat. In seiner ganzen Rechtsstellung ist der Reichsrat so grundverschieden vom Bundesrate, daß man nur in rein äußerlicher Beziehung eine gewisse Verwandtschaft zugeben kann, die sich darin zeigt, daß der Reichsrat, ähnlich wie der Bundesrat eine „ständige Delegierten-Konferenz sämtlicher Landesregierungen"[1]) ist und den Gedanken des Föderalismus auch in die neue Verfassung bringt. Man kann den Reichsrat am besten vielleicht als einen Faktor bezeichnen, der die Tätigkeit der Reichsregierung teils helfend, teils hemmend begleitet,[2]) und dem die Aufgabe gestellt ist, die Interessen der Einzelstaaten bei der Reichsleitung zur Geltung zu bringen.

b) Der Reichsrat als Reichsorgan.

Was die Organstellung des Reichsrates anbelangt, so stellt sich der Reichsrat trotz seiner verhältnismäßig be-

---

[1]) Anschütz, R.V. 1926, S. 198.
[2]) Anschütz, R.V. 1926, S. 199.

schränkten Rechte als ein oberstes und unmittelbares Reichsorgan dar.

In der Wissenschaft hat man zwar teilweise versucht, den Reichsrat als ein „gemeinschaftliches Organ der Länder"[1]) zu bezeichnen, weil sein politischer Zweck auch darin besteht, die Interessen der Länder gegenüber der Reichsgewalt zu vertreten; jedoch ist dies staatsrechtlich nicht haltbar. Der Reichsrat wird meistenteils nicht in der Lage sein, den Willen der Gesamtheit der Länder, sondern höchstens den der Majorität kundzugeben. Er kann demnach nicht ein Organ sein, durch das der einheitliche Wille sämtlicher Länder gebildet und durchgeführt werden kann. Der Reichsrat ist also, ebenso wie der Reichstag, Reichspräsident und Reichsregierung, nur ein Reichsorgan, das innerhalb seiner Zuständigkeit dazu berufen ist, Reichswillen zu bilden oder bei der Bildung des Reichswillens mitzuwirken.

1. Die Stellung des Reichsrates bei der Reichsgesetzgebung.

Was nun die Zuständigkeit des Reichsrates anbelangt, so ist der Reichsrat nach dem schon erwähnten Art. 60 bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches beteiligt. Bei der Gesetzgebung ist der Reichsrat zunächst insofern beteiligt, als ihm nach Art. 69 Abs. II das Recht der Gesetzesinitiative zusteht, d. h. das Recht, eine formelle Gesetzesvorlage beim Gesetzgeber einzubringen. Dieses Recht des Reichsrates besteht aber nur im weiteren und uneigentlichen Sinne, d. h. er kann einen Gesetzentwurf nicht unmittelbar, wie Reichstag und Reichsregierung, beim Reichstag einbringen, wohl aber die Reichsregierung dazu veranlassen. Die Reichsregierung ist dann verpflichtet, diese Gesetzesvorlage, auch wenn sie ihr nicht zustimmt, im Reichstage einzubringen. Ferner bedarf nach Art. 69 Abs. I die Einbringung von Gesetzesvorlagen der Reichsregierung der Zustimmung des Reichsrates. Jedoch kann der Reichsrat die Einbringung der Gesetzesvorlage nicht verhindern. Die Reichsregierung hat, wenn der Reichstag seine Zustimmung verweigert, trotzdem das Recht, die Gesetzesvorlage einzubringen, hat aber dann die abweichende Meinung des Reichsrates darzulegen. Ein weiteres Recht des Reichsrates ist das Einspruchsrecht nach Art. 74 der Reichsverfassung. Hat der Reichstag nach Art. 68, Abs. II

[1]) Poetzsch, Handausgabe der Reichsverfassung, Berlin 1921, S. 74.

ein Gesetz „beschlossen", d. h. festgestellt, was Gesetz werden soll und dann ausgesprochen, daß der festgestellte Text Gesetz sein soll, so ist das Gesetz zustandegekommen. Normalerweise ist das Gesetz dann vom Reichspräsidenten auszufertigen und zu verkünden. Die Ausfertigung und Verkündigung hat jedoch zu unterbleiben, wenn der Reichsrat von seinem nach Art. 74 der Reichsverfassung eingeräumten Einspruchsrechte Gebrauch macht. Was nun die Wirkung des Einspruches anbelangt, so bewirkt der Einspruch zunächst immer, daß das angefochtene Gesetz an den Reichstag zurückgelangt. Es ergeben sich dann 5 Möglichkeiten:

1. Der Reichstag schließt sich der Ansicht des Reichsrates an, oder er läßt das Gesetz ganz fallen, in beiden Fällen ist dann der Einspruch erledigt.
2. Der Reichstag beschließt mit einfacher Mehrheit entgegen dem Einspruch des Reichsrates. Dann kann der Reichspräsident binnen 3 Monaten einen Volksentscheid anordnen.
3. Bei derselben Rechtslage wie zu 2. kann der Reichspräsident das Gesetz ganz fallen lassen. Es gilt alsdann als nicht zustandegekommen.
4. Der Reichstag beschließt mit ⅔ Mehrheit entgegen dem Einspruch des Reichsrates. Der Reichspräsident kann alsdann trotz des Einspruches des Reichsrates das Gesetz verkünden.
5. Bei derselben Rechtslage wie zu 4. kann der Reichspräsident aber auch einen Volksentscheid anordnen.

Was nun die juristische Konstruktion des Einspruches betrifft, so herrscht in der Wissenschaft darüber Streit. Man versucht, teils das Einspruchsrecht als ein Vetorecht[1]) zu konstruieren. Jedoch ist der Einspruch weder ein absolutes Veto, da er allein das angefochtene Gesetz nicht zum Scheitern bringt, noch ein bloß aufschiebendes Veto,[2]) da der durch den Einspruch gehemmte Reichstagsbeschluß nicht ohne weiteres dadurch Gesetzeskraft gewinnt, daß er, sei es mit einfacher oder ⅔ Mehrheit, wiederholt wird. Denn die Entscheidung über das Schicksal des Gesetzes geht dann auf andere Gewalten über, nämlich auf den Reichspräsidenten oder auf das Reichsvolk. Nach der hier vertretenen Ansicht

---

[1]) Vergl. Stier-Somlo, Reichsverfassung, S. 153.

[2]) Vergl. Giese, Reichsverfassung 1925, S. 221; Anschütz, a. a. O. S. 227 bezeichnet das Einspruchsrecht als ein devolutives Veto.

stellt sich der Einspruch des Reichsrates als ein Sonderrecht eigner Art dar, das dem Reichsrat die Möglichkeit gibt, einen Appell an das gesamte Volk oder an dessen Repräsentanten, nämlich an den Reichspräsidenten zu richten. Zwar ist die Rechtslage die, daß der Gesetzgebungsakt vollendet ist, sobald der Reichstag den Inhalt der Gesetzesvorlage beschlossen und den Gesetzesbefehl erteilt hat. Der Gesetzgebungsakt ist aber suspensiv bedingt durch die Möglichkeit eines Einspruches von Seiten des Reichsrats. Legt der Reichsrat innerhalb der gesetzlichen Frist keinen Einspruch ein, dann verliert der Gesetzgebungsakt seinen bedingten Charakter und wird unbedingt. Wenn man privatrechtliche Begriffe auf das Staatsrecht übertragen will, was wohl in diesem Falle geschehen kann, so kann man sagen, daß die Sanktionserklärung kraft des Verfassungsrechtes eine suspensiv bedingte staatsrechtliche Willenserklärung ist.[1])

Es sei ferner noch auf das Recht des Reichsrates hingewiesen, wenn der Reichstag entgegen dem Einspruch des Reichsrates eine Verfassungsänderung beschlossen hat. Schließt sich der Reichstag der eingebrachten Einspruchsbegründung des Reichsrates nicht an, so kann der Reichsrat in jedem Falle, gleichgültig also mit welcher Mehrheit der Reichstag seinen zweiten Beschluß faßt, nach Art. 76, Abs. II einen Volksentscheid verlangen.

Schließlich sei noch die Stellung des Reichsrates beim Haushaltsplan erwähnt. Alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches müssen nach Art. 85 für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden, der dann am Beginn des Rechnungsjahres durch ein Gesetz festgestellt wird. Dieses Haushaltsgesetz stellt sich unstreitbar als ein Gesetz im formellen Sinne[2]) dar, und die Beteiligung des Reichsrates ist zunächst die gleiche wie bei allen anderen Gesetzen. Hinsichtlich der Bestimmungen über die Ausgaben hat der Reichsrat jedoch ein über seine sonstigen Kompetenzen hinausgehendes Recht. Der Reichstag kann nämlich ohne Zustimmung des Reichsrates Ausgaben nicht erhöhen oder neu einsetzen. Verweigert allerdings der Reichsrat seine Zustimmung, so kann die Zustimmung nach Art. 85, Abs. V, gemäß den Vorschriften des

---

[1]) Vergl. Zeimann: „Der Reichsrat nach der Verfassung des deutschen Reiches“, S. 29.

[2]) Vergl. statt vieler Arndt: Die Verfassung des deutschen Reiches vom 11. August 1919, S. 139.

Art. 74 ersetzt werden. Der Fall liegt also dann ganz ähnlich, wie wenn der Reichsrat gegen ein beschlossenes Gesetz Einspruch erhebt.

2. Die Stellung des Reichsrates bei der Reichsverwaltung.

Was nun die Zuständigkeit des Reichsrates auf dem Gebiete der Verwaltung anbetrifft, so hat der Reichsrat das Zustimmungsrecht zu den Ausführungsverordnungen, zu den in Art. 88, Abs. 3 und Art. 91 bezeichneten Verordnungen. Ferner hat der Reichsrat und seine Ausschüsse das Recht, auf Information über die Führung der Reichsgeschäfte und auf beratende Mitwirkung bei wichtigen Verwaltungsangelegenheiten (Art. 67), wovon noch weiter unten die Rede sein wird.[1])

Sodann hat der Reichsrat noch eine zahlreiche Menge von Einzelkompetenzen, die in der alten Reichsverfassung dem Bundesrat zustanden und nun auf den Reichsrat übergegangen sind.[2])

Wir haben nun in einem kurzen Abriß den Reichsrat in seiner staatsrechtlichen Stellung und in seiner Stellung bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches betrachtet. Es sei nun noch auf den Begriff und auf das Wesen des Staatsvertrages eingegangen, um dann zu sehen, welche Stellung der Reichsrat bei den Staatsverträgen einnimmt.

II. Der Staatsvertrag.

a) Begriff, Gegenstand und Form des Vertrages.

Unter Staatsverträgen versteht die Reichsverfassung in Übereinstimmung mit der herrschenden Rechtslehre Verträge mehrerer Staaten, die sie kraft ihrer Herrschermacht mit einander abgeschlossen haben.[3]) Wie schon der Name „Staatsvertrag“ sagt, müssen die Vertragsparteien die Eigenschaften eines Staates besitzen. Aus diesem Grunde sind z. B. Konkordate keine Staatsverträge,[4]) weil die kath. Kirche kein Staat ist. Nicht erforderlich ist dagegen, daß die Staaten voll handlungsfähig sind, auch Staaten, die in

---

[1]) Vergl. S. 38 ff.

[2]) Siehe Art. 179, Abs. I, Satz 2, in Verbindung mit § 3 des Übergangs-Ges. vom 4. März 1919, R.G.Bl. S. 285.

[3]) Vergl. Heckel im Archiv des öffentl. Rechts N. F. 7, Bd. 2. Heft, S. 210.

[4]) Andere Ansicht nur nach Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht II. Berlin 1923, S. 442.

der Handlungsfähigkeit beschränkt sind, können Staatsverträge abschließen. Zum Gegenstand des Staatsvertrages kann alles gemacht werden, was der Staat überhaupt wollen und tun kann.

Was die Form anbetrifft, in die Staatsverträge gekleidet werden, so gibt es dafür keine bestimmte Regel. Die schriftliche Form ist nicht notwendig, aber natürlich die Regel. Im allgemeinen richtet sich die Form nach der Bedeutung des Vertrages.

b) Der rechtliche Charakter des Staatsvertrages.

Durch den Staatsvertrag wollen die beteiligten Staaten einen bestimmten Rechtszustand unter sich herstellen und geben sich gegenseitig das Versprechen, den Inhalt des Vertrages zu erfüllen. Daraus ergibt sich, daß der Staatsvertrag zunächst nur Rechtswirkungen zwischen den Staaten als solchen schafft, ohne die Untertanen der betreffenden Staaten dadurch zu binden. Um die Untertanen zu verpflichten, muß der Staat einen Befehl erlassen, um den Vertrag innerstaatlich zur Durchführung zu bringen. Daraus ergibt sich eine zweifache Wirkung des Staatsvertrages, nämlich eine völkerrechtliche und eine staatsrechtliche Wirkung, die in der Literatur[1]) fast unbestritten ist. Zwar ist von Kaufmann[2]) behauptet worden, daß ein Staatsvertrag als solcher bereits die einzelnen Staatsuntertanen mit Rechten auszustatten oder mit Pflichten zu belasten vermöge. Indessen ist seine Ansicht so alleinstehend und so abwegig, daß es sich wohl kaum lohnt, näher darauf einzugehen. Der Staatsvertrag als solcher vermag nur den Staat zu berechtigen und zu verpflichten. Soll derselbe auch für Behörden und Untertanen in Kraft treten, so muß jeder einzelne Vertragsstaat notwendigerweise noch weitere Anordnungen treffen, indem er seinen Behörden und Untertanen den Befehl erteilt, die Vertragsbestimmungen zu befolgen.

Dieser Zustand hat sich auch in der neuen Reichsverfassung durch Art. 4 nicht geändert. Es wird, soweit erkennbar, von allen Schriftstellern anerkannt, daß auch heute der Staat innerstaatliche Anordnungen treffen muß, um seine Untertanen und Behörden zu binden. Art. 4 hat nicht

---

[1]) Vergl. Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, Leipzig 1899, S. 117 ff. u. Laband, a. a. O. S. 164 ff.

[2]) Kaufmann: die Rechtskraft des internationalen Rechts, Stuttgart 1899, S. 13 ff.

die Wirkung, daß er einen Staatsvertrag als solchen zum innerstaatlichen Recht erhebt.

Was nun die völkerrechtliche Seite des Staatsvertrages anbetrifft, so tritt die Gültigkeit des Vertrages durch den Abschluß ein, d. h. Ratifikation. Diese tritt ein, sobald die zur völkerrechtlichen Vertretung berufenen Organe den Vertrag genehmigen und unterzeichnen, bezw. die Vertragsurkunden austauschen. Alles, was vorher geschieht, die Verhandlungen und die Vereinbarungen, die gewöhnlich von Bevollmächtigten vorgenommen werden, haben keine rechtsverbindliche Kraft.

Innerstaatlich wird, wie schon gesagt, der Staatsvertrag dadurch wirksam gemacht, daß die Staatsgewalt an die Untertanen einen Befehl erteilt, der besagt, daß dieser Vertrag Gesetz sein soll.

B. Die Stellung des Reichsrates bei Staatsverträgen.

Nur an wenigen Stellen spricht die Reichsverfassung von Staatsverträgen. Sie behandelt die Staatsverträge teils bei der Regelung des Amtes des Reichspräsidenten (Art. 45), teils in den Vorschriften über die Reichsverwaltung (Art. 78 ff.) und hier namentlich anläßlich der Pflege der Beziehungen zu den auswärtigen Staaten (Art. 78). Die Bezeichnung, die die Reichsverfassung den Staatsverträgen gibt, ist nicht einheitlich. Sie heißen bald Verträge (z. B. Art. 45, Abs. 3 und Art. 78, Abs. 2), bald Vereinbarungen (Art. 82, Abs. 3 u. Abs. 5). Ein sachlicher Unterschied kann in der verschiedenen Bezeichnung nicht gefunden werden.

Welches Organ nach der Reichsverfassung befugt sein soll, Staatsverträge abschließen zu können, bestimmt Art. 45, Abs. 1.

„Der Reichspräsident vertritt das Reich völkerrechtlich. Er schließt im Namen des Reichs Bündnisse und andere Verträge mit auswärtigen Mächten. Er beglaubigt und empfängt die Gesandten."

Darnach ist also der Reichspräsident das Organ, dem die Repräsentation im völkerrechtlichen Verkehr obliegt. Er allein, also ohne Mitwirkung irgend eines anderen Organs, also auch nicht des Reichsrates, ist das Organ des Reichs, das zur Abgabe von Erklärungen selbstverständlich

nur unter verfassungsmäßiger Mitwirkung des zuständigen Ministers (Art. 50) nach außen befugt ist. Er schließt im Namen des Reichs Verträge mit auswärtigen Mächten, also erst durch die „Schließung", d. h. durch die Ratifikation, die ihm zusteht, wird der Vertrag völkerrechtlich perfekt.

Die Zuständigkeit des Reichspräsidenten beschränkt sich jedoch nicht nur auf Abgabe von völkerrechtlichen Willenserklärungen, sondern auch hinsichtlich zu der hierfür erforderlichen Willensbildung ist der Reichspräsident grundsätzlich durch den Art. 45, Abs. 1 befugt.

Diesem Grundsatz nun werden Einschränkungen gemacht. Art. 45, Abs. 2 bestimmt z. B., daß Kriegserklärung und Friedensschluß durch Reichsgesetz erfolgen, und Abs. 3 besagt, daß Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, der Zustimmung des Reichstages bedürfen.

Die Reichsverfassung nennt also den Reichsrat auch bei den Staatsverträgen, die der Reichspräsident nicht allein abschließen kann, ausdrücklich nicht. Aus der allgemeinen Stellung des Reichsrates, die oben in kurzen Zügen dargelegt worden ist, soll gezeigt werden, welche Stellung die Reichsverfassung dem Reichsrat bei Staatsverträgen gegeben hat. Es erscheint angebracht, die Stellung des Reichsrates zunächst einmal bei den Staatsverträgen zu untersuchen, die durch Reichsgesetz zu erfolgen haben, ferner bei den Verträgen des Art. 45 Abs. 3, sodann bei den Verträgen der Länder, die die Länder mit Zustimmung des Reiches abschließen. Schließlich sei dann noch die Beteiligung des Reichsrates im allgemeinen bei der Führung der Reichsgeschäfte erwähnt, um seine allgemeine Stellung zu den Staatsverträgen zu kennzeichnen.

I. Die Stellung des Reichsrates bei den Staatsverträgen, die durch ein Reichsgesetz zu erfolgen haben.

Art. 45, Abs. 2 bestimmt: „Kriegserklärung und Friedensschluß erfolgen durch ein Reichsgesetz."

Art. 78 Abs. 3 besagt: „Vereinbarungen mit fremden Staaten über Veränderung der Reichsgrenze werden nach Zustimmung des beteiligten Landes durch das Reich abgeschlossen. Die Grenzveränderungen dürfen nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen, soweit es sich nicht um bloße Berich-

tigung der Grenzen unbewohnter Gebietteile handelt." — Zunächst die Friedensverträge, sie erfolgen also durch ein Reichsgesetz. Man darf dies jedoch nicht so verstehen, daß das Reichsgesetz die Ratifikation des Vertrages enthält,[1]) sondern die Ratifikation liegt, wie bei jedem anderen Staatsvertrage, in den Händen des Reichspräsidenten.[2]) Nur wird der Reichspräsident durch das Reichsgesetz verpflichtet, den Friedensvertrag zu ratifizieren, während er ohne einem Reichsgesetz auch völkerrechtlich den Vertrag nicht ratifizieren kann.

Das Reichsgesetz ist also Voraussetzung auch für die völkerrechtliche Verbindlichkeit des Friedensvertrages. Demnach hat ein Friedensvertragsgesetz, wie jeder andere Staatsvertrag eine doppelte Wirkung. Es wird für die Behörden und Untertanen verbindlich, sobald es gemäß Art. 70 ff. verkündet worden ist, völkerrechtlich wird der Friedensschluß perfekt, sobald der Reichspräsident auf Grund des Reichsgesetzes den Vertrag ratifiziert. Es ist klar, daß der Reichsrat hier, wie bei jedem anderen Gesetz, beteiligt ist und die Rechte hat, die ihm allgemein bei der Gesetzgebung gegeben sind.[3]) Er hat also das Recht, beim Reichstage eine Friedensvertragsvorlage einzubringen, ferner kann er gegen den vom Reichstag beschlossenen Friedensvertrag Einspruch einlegen und auf diese Weise die schon unten geschilderten Möglichkeiten hervorrufen.[4]) Da ein Reichsgesetz bei den Friedensverträgen nicht nur für die staatsrechtliche Vollziehbarkeit, sondern auch für die völkerrechtliche Wirksamkeit erforderlich ist, so hat der Reichsrat auch bei dem völkerrechtlichen Abschluß des Vertrages die Stellung, die ihm allgemein bei der Gesetzgebung zusteht.

Eine ähnliche Stellung nimmt der Reichsrat bei den Verträgen des Art. 78 Abs. 3 ein. Grenzveränderungen dürfen nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen und zwar nach Zustimmung des betroffenen Landes. Ob die Zustimmung des betreffenden Landes auch Voraussetzung für den völkerrechtlichen Abschluß des Vertrages erforderlich ist, interessiert uns hier weniger. Sie wird in der

---

[1]) Vergl. Giese a. a. O. S. 159.

[2]) Vergl. Heckel a. a. O. S. 220, Anschütz a. a. O. S. 162, Hubrich: Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reichs 1921, S. 98.

[3]) Vergl. S. 12 ff.

[4]) Vergl. S. 13.

Literatur teils erfordert,[1]) teils für nicht notwendig erachtet.[2]) Jedenfalls ist ein Reichsgesetz Voraussetzung, nicht nur für die staatsrechtliche Vollziehbarkeit, sondern auch für die völkerrechtliche Wirksamkeit des Vertrages. Der Reichsrat ist infolgedessen mit denselben Rechten, wie sie ihm nach Art. 68 ff. bei der Gesetzgebung zustehen, beteiligt. Er hat also das Recht der Initiative und des Einspruches. Die Verträge können derartig abgeschlossen werden, daß der Reichspräsident durch ein Reichsgesetz zum Abschlusse ermächtigt wird oder so, daß der vom Reichspräsidenten abgeschlossene Vertrag durch ein Reichsgesetz genehmigt wird. Auf jeden Fall gehört ein formelles Reichsgesetz dazu, und das schließt ohne weiteres die Beteiligung des Reichsrates in sich.

II. Die Stellung des Reichsrates bei den Verträgen des Artikel 45 Absatz 3.

Es sind verhältnismäßig wenig Staatsverträge, die durch ein Reichsgesetz zu erfolgen haben. Die meisten Staatsverträge, die das Deutsche Reich abschließt, gehen den Weg über Art. 45 Abs. 3. Dieser lautet:

„Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung des Reichstags."

Es ist oben schon gesagt worden, daß der Reichspräsident nach Art. 45 Abs. 1 das Organ ist, das das Reich nach außen hin zu vertreten hat. Er ist grundsätzlich befugt, Staatsverträge mit fremden Staaten abzuschließen. Zu den hierfür erforderlichen Willenserklärungen ist er allein zuständig, während von dem Grundsatz hinsichtlich der Zuständigkeit der Willensbildung Einschränkungen gemacht worden sind. Und zwar ist er, wie gezeigt worden ist, bei den Staatsverträgen, die durch Reichsgesetz zu erfolgen haben, hinsichtlich der Willensbildung ganz ausgeschaltet, während er durch den Art. 45 Abs. 3 insofern beschränkt ist, als bei gewissen Verträgen „die Zustimmung des Reichstages" verlangt wird.

Da nun der Reichsrat selbstverständlich bei den Verträgen des Art. 45 Abs. 3, bei denen der Reichspräsident auch hinsichtlich der Willensbildung allein zuständig ist,

---

[1]) So Wenzel, Juristische Grundprobleme, S. 500; Giese a. a. O. S. 236.

[2]) Heckel a. a. O. S. 218.

ausgeschaltet ist, so erscheint es notwendig, zu untersuchen, wann der Reichspräsident die Verträge des Art. 45 Abs. 3 allein abschließen kann und wann er dafür „die Zustimmung des Reichstages“ bedarf.

a) Die Ausschließung des Reichsrates bei den Verträgen, die der Reichspräsident allein abschließt.

Sieht man zunächst von den Bündnissen ab, so ist den Verträgen des Art. 45 Abs. 3 die Einschränkung beigegeben, „die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen“. Man muß somit sagen, daß der Reichspräsident die Abschlußgewalt über alle Verträge, gleichgültig ob sie sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen oder nicht, in der Weise hat, daß er die Erklärung nach außen abzugeben hat, einer Zustimmung bei der Willensbildung jedoch dann bedarf, wenn sich die Verträge auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen. Wann dieser Unterschied vorliegt, darüber bestand eine längere Auseinandersetzung bei der Beratung im Verfassungsausschuß.[1]) Jedenfalls war der Sinn der, wie Dr. Ablaß ihn auslegt: „Den Sinn der Regierungsvorlage fasse ich so auf, daß Verträge dann der Zustimmung des Reichstages bedürfen, wenn sie sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, wobei der Ton auf dem Wort „Gesetzgebung“ ruht. Diese Bestimmung ist unbedingt notwendig, während Verwaltungsmaßnahmen, wie z. B. kleine wirtschaftliche Abkommen, ohne Zustimmung des Reichstages angeordnet und abgeschlossen werden können.“ Man wird also sagen müssen, daß alle die Angelegenheiten der Zustimmung des Reichstages bedürfen, die innerstaatlich durch Gesetz geregelt werden. Zu diesen Verträgen bedarf der Reichspräsident zwar nicht zur Willenserklärung, aber zur Willensbildung der Zustimmung des Reichstages. Dagegen ist der Reichspräsident bei den Verträgen, die weniger wichtig sind, und die somit im Innern durch Verordnungen geregelt werden können, also reine Verwaltungsangelegenheiten, Verkehrssachen und eine Menge von wirtschaftlichen Angelegenheiten von weniger Bedeutung, zur Willensbildung und Willenserklärung allein befugt. Diese letzteren Verträge scheiden bei der Erörterung, welche Stellung der Reichsrat bei den Verträgen des Art. 45 Abs. 3 hat, aus, da der Reichsrat hier von vornherein ausgeschaltet ist.

---

[1]) Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, S. 281.

Was nun die Bündnisse anbelangt, so könnte die Satzstellung in Art. 45 Abs. 3: „Bündnisse und Verträge, die sich auf die Reichsgesetzgebung beziehen .....“, zu der Zweifelsfrage führen, ob der Relativsatz gemeinsam sich auf Verträge und Bündnisse bezieht oder nur auf Verträge. Wäre ersteres der Fall, dann wäre der Reichspräsident befugt, Bündnisse, die sich nicht auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, allein abzuschließen. Die Entstehungsgeschichte des Art. 45 Abs. 3 belehrt uns aber eines anderen.[1])

Auch in der Literatur herrscht darüber Einstimmigkeit, daß sich der Relativsatz nur auf Verträge bezieht, daß also Bündnisse, gleichgültig ob sie sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen oder nicht, immer der Zustimmung des Reichstages bedürfen.

Es soll nun im folgenden untersucht werden, welche Stellung die Reichsverfassung dem Reichsrat bei Bündnissen und den Verträgen, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, gegeben hat. Und zwar soll zunächst untersucht werden, welche Stellung der Reichsrat beim Abschluß dieser Verträge hat, und sodann soll seine Stellung bei der innerstaatlichen Vollziehbarkeit dieser Verträge betrachtet werden.

b) Die Stellung des Reichsrates beim völkerrechtlichen Abschluß der Bündnisse und der Staatsverträge, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen.

Nach Art. 45 Abs. 3 wird bei Bündnissen und den Verträgen, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, „die Zustimmung des Reichstages“ verlangt. Schon in der alten Reichsverfassung vom 16. 4. 1871 wurde in Art. 11 Abs. 3 die Stellung des Kaisers bei solchen Staatsverträgen, die nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, dahin beschränkt, daß zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Bundesrates und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstages erforderlich war. Es herrschte nun in der Literatur darüber heftiger Streit, ob „die Zustimmung des Bundesrates“ und „die Genehmigung des Reichstages“ nicht zur Voraussetzung für den innerstaatlichen Vollzug, sondern auch für die völkerrechtliche Wirksamkeit dieser Staatsverträge war oder nicht. Die eine Theorie ging dahin, daß der Kaiser diese Verträge mit völkerrechtlicher Wirksamkeit allein abschließen konnte, die

[1]) Vergl. Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, S. 283, 284.

„Zustimmung des Bundesrates“ und „die Genehmigung“ des Reichsrates also nur für den innerstaatlichen Vollzug dieser Verträge Bedeutung hatt (sogenannte staatsrechtliche Theorie.[1]) Die andere Theorie besagte, daß auch schon zur völkerrechtlichen Wirksamkeit die Zustimmung des Bundesrates und die Genehmigung des Reichstages erforderlich wäre (sogenannte völkerrechtliche Theorie).[2])

Zwischen diesen beiden Theorien gab es eine Menge von anderen Theorien, die teils mehr oder weniger die Zustimmung des Bundesrates und die Genehmigung des Reichstages auch für die völkerrechtliche Wirksamkeit der Staatsverträge verlangte (sogenannte gemischte Theorie) oder Bedingungstheorie).[3])

Diese Streitfrage besteht in der heutigen Verfassung wohl kaum noch. Betrachtet man nur die ganze Stellung des Reichstages, der heute der „Repräsentant des Trägers der Reichsgewalt“[4]) ist und die klare Entstehungsgeschichte[5]) des Art. 45 Abs. 3, so muß man sagen, daß heute die Zustimmung des Reichstages Voraussetzung ist für die völkerrechtliche Wirksamkeit der Staatsverträge, daß also ohne Zustimmung des Reichstages der Reichspräsident mit völkerrechtlicher Wirksamkeit keinen Vertrag abschließen kann.[6])

Es fragt sich, welche Stellung der Reichsrat beim völkerrechtlichen Abschluß des Vertrages hat. In Art. 45 Abs. 3 wird nur von der Zustimmung des Reichstages gesprochen, der Reichsrat ist unerwähnt geblieben. Es wird im folgen-

---

[1]) Diese Theorie war die herrschende, vergl. Laband a. a. O. S. 144, Meyer-Anschütz a. a. O. S. 814, von Liszt, Das Völkerrecht, bei Birkmeyer, 2. Aufl., Berlin, 1904, S. 1377; Arndt, D. Staatsr. d. Dtsch. Reichs, Berl. 1901, S. 705 ff.; G. Meyer, Lehrb. d. dtsch. Staatsrechts, Leipz. 1905, S. 702.

[2]) E. Meier, über den Abschluß von Staatsverträgen, Leipz. 1874, S. 280 ff.; von Mohl, a. a. O., S. 304; von Rönne, Das Staatsrecht des Dtsch. Reichs, Lpz. 1877, S. 302; von Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für d. Dtsch. R., Freiburg 1897, S. 163; Hatschek, Dtsch. u. Preuß. Staatsrecht, 2. Bd., Berlin 1923, S. 472 ff.

[3]) Die Hauptvertreter dieser Ansicht sind: Jellinek, a. a. O., S. 356; Seligmann, Beiträge zur Lehre vom Staatsgesetz und Staatsvertrag, II, Abschluß u. Wirksamkeit der Staatsverträge, 1890, S. 147 u. 178 ff.

[4]) Vergl. Anschütz, S. 113.

[5]) Vergl. die Ausführungen des Dr. Preuß im Verfassungsausschuß, S. 282, und die des Dr. Ablaß, S. 283.

[6]) Anderer Meinung allerdings immer noch: Arndt, Verfassung d. Deutschen Reichs, Berlin, Leipzig 1919, S. 81; Hubrich, das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches, S. 99.

den geprüft werden müssen, ob man trotzdem dem Reichsrat ein Mitwirkungsrecht gibt.

W. Jellinek[1]) sagt dazu folgendes:

„Außerdem bedürfen Bündnisse und Verträge . . . . der Zustimmung des Reichstages. Der Sinn dieser Bestimmung ist bei einigem Nachdenken klar. Die Erforderlichkeit eines Reichsgesetzs soll nicht dadurch umgangen werden können, daß das Reich ohne Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren durch völkerrechtlichen Vertrag eine Reglung trifft, zu der nach innerem deutschen Staatsrecht nur der Gesetzgeber zuständig wäre. Das Deutsche Reich plant z. B. ein Abkommen über die Staatsangehörigkeit, demzufolge der im Ausland geborene eheliche Sohn eines Deutschen mit der Geburt nicht die deutsche Staatsangehörigkeit erwirbt. Diese Reglung steht im Widerspruch mit dem Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 1. Juli 1923, folglich wäre für die Reglung ein Reichsgesetz erforderlich, folglich kann auch der Vertrag nur mit Zustimmung des Reichstages und, wie man hinzufügen muß, unter Mitwirkung der übrigen gesetzgebenden Faktoren, insbesondere des Reichsrates abgeschlossen werden.“ W. Jellinek meint also, daß das Mitwirkungsrecht aller gesetzgebenden Faktoren, insbesondere des Reichsrates, auch schon erforderlich ist für den gültigen Abschluß des Vertrages. Dieser Meinung wird man nicht beipflichten können, denn man legt dadurch etwas in den Art. 45 Abs. 3, was nicht darin steht. Abs. 3 spricht eben nur von der „Zustimmung des Reichstages“ und sagt nichts von den anderen gesetzgebenden Faktoren, also auch nichts vom Reichsrat. Daß man dem Reichsrat in Art. 45 Abs. 3 beim Abschluß des Vertrages kein Mitwirkungsrecht geben wollte, geht aus der Fassung dieses Absatzes im Gegensatz zu Abs. 2 hervor. Wollte man schon beim Abschluß des Vertrages alle gesetzgebenden Faktoren, also auch den Reichsrat, mitwirken lassen, dann hätte man ebenso deutlich wie in Abs. 2 sagen müssen, daß Verträge, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, eines Reichsgesetzes bedürfen. Das tat man nicht. Man muß doch schließlich unter „Zustimmung des Reichstages“ etwas anderes verstehen wie unter „Reichsgesetz“. Man erkennt dies auch an der ganzen Zusammensetzung des Art. 45. Der Reichspräsident sollte grundsätzlich befugt sein, Verträge allein abschließen zu dürfen. Bei wichtigeren Verträgen, die in das Gebiet der

[1]) W. Jellinek, Verfassung u. Verwaltung des Reichs u. der Länder, Staatsurkunde 2. Bd., 2. Heft, S. 110.

Reichsgesetzgebung übergehen, sollte bei der Willensbildung der Reichstag mitwirken und zwar derart, daß seine Zustimmung für die völkerrechtliche Wirksamkeit des Vertrages notwendig ist. Schließlich sollten die wichtigsten Dinge, die ein Staat treffen kann, nämlich die Entscheidung über Krieg und Frieden, nicht nur beim Reichstag, sondern auch bei den anderen gesetzgebenden Faktoren liegen und zwar so, daß ein Reichsgesetz auch für die völkerrechtliche Wirksamkeit des Krieges und des Friedensvertrages Voraussetzung ist. Das ist der Sinn des Art. 45. Aus diesem Grunde wird man ein Mitwirkungsrecht des Reichsrates bei der völkerrechtlichen Wirksamkeit der Verträge des Art. 45 Abs. 3 verneinen müssen. Daß der Gesetzgeber diesen Sinn in den Art. 45 Abs. 3 legen wollte, geht auch noch aus der Stellung des Reichsrates gegenüber dem Reichstage hervor. Hätte man in dem Abs. 3 des Art. 45 auch die Zustimmung des Reichsrates als Erfordernis für die völkerrechtliche Wirksamkeit der Staatsverträge eingefügt, so wäre neben dem Reichstag ein zweiter Faktor gestellt worden, nämlich der Reichsrat, der dann nach außen hin dem Reichstage gleichberechtigt gewesen wäre. Dies hätte eine Beschränkung des Reichstages bedeutet, „eine ernste, klaffende Durchbrechung der Geschlossenheit des äußerlich so sehr privilegierten und in den Vordergrund geschobenen, einseitigen Reichstagsparlamentarismus",[1]) die man nach außen hin nicht haben wollte. Ist sonst der Reichsrat bei der Gesetzgebung eine „der eindeutigen Geschlossenheit des Reichstagsparlamentarismus merklich abträgliche Macht",[2]) so wurde er im Art. 45 Abs. 3 bei der völkerrechtlichen Wirksamkeit des Vertrages ausgeschaltet, um auch hier die Auffassung der R.V. kund zu geben, daß grundsätzlich die gesamten auswärtigen Angelegenheiten reine Reichssache sein sollen.

c) Die Stellung des Reichsrates beim innerstaatlichen Vollzug dieser Staatsverträge, die nach Art. 45 Abs. 3 sich auf Gegenstände der Reichsgesetzung beziehen.

Wie schon oben gezeigt worden ist, äußert der Staatsvertrag zunächst nur Rechtswirkungen zwischen den Staaten als solche. Um den Vertrag nun für die Untertanen und Behörden die betreffenden Staaten wirksam zu machen, den Vertrag also innerstaatlich zu vollziehen, so muß jeder einzelne Vertragsstaat seinen Behörden und Untertanen

---

[1]) Vergl. Wittmayer: Die Weimarer R.V., S. 331.
[2]) Vergl. Wittmayer: Die Weimarer R.V., S. 330.

den Befehl erteilen, die Vertragsbestimmungen zu befolgen. Wir haben umseitig gesehen, wie die Verträge des Art. 45 Abs. 3 völkerrechtlich abgeschlossen werden und haben zu zeigen versucht, daß der Reichsrat dabei ein Mitwirkungsrecht durch die Reichsverfassung nicht erhalten hat.

Im folgenden soll nun untersucht werden, wie diese Staatsverträge innerstaatlich vollzogen und die Stellung des Reichsrats dabei betrachtet werden.

1. Die Stellung der Literatur und der Praxis zu dieser Frage.

Die Fassung des Art. 45 Abs. 3 brachte es zuwege, daß über die Vollziehung dieser Staatsverträge in der Literatur große Meinungsverschiedenheiten bestehen. Ein großer Teil der Schriftsteller[1]) steht auf dem Standpunkte, daß die Zustimmung des Reichstages auch nur, und zwar nur diese allein, genügt, um den Staatsvertrag innerstaatlich zu vollziehen und daß der Reichsrat infolgedessen auch hier ausgeschaltet sei. Der andere Teil der Schriftsteller[2]) vertritt die Ansicht, daß Art. 45 Abs. 3 nur den Abschluß der Verträge behandele, dagegen nichts über ihre innerstaatliche Vollziehbarkeit besage. Hierfür bewende es bei den allgemeinen Bestimmungen der Art. 68 ff. und schließe infolgedessen ein Mitwirkungsrecht des Reichsrates, wie bei allen anderen Gesetzen in sich.

In der Praxis werden die Staatsverträge regelmäßig in Gesetzesform verkündet. Dies schließt eine Beteiligung des Reichsrates ohne weiteres ein. Beispielsweise wurde bezüglich eines deutsch-polnischen Abkommens über die gemeinsame Zoll- und Paßabfertigung und dem Eisenbahn-Verkehr in Kurzebrack folgendes Gesetz erlassen (Reichsgesetzblatt 1927, II S. 132):

„Der Reichstag hat das folgende Gesetz beschlossen, das mit Zustimmung des Reichsrates hiermit verkündet wird:

„Artikel 1.

Dem in Berlin am 16. Juni 1926 unterzeichneten Deutsch-polnischen Abkommen über die gemeinsame

---

[1]) Pötzsch a. a. O. S. 97; Hatschek I a. a. O. S. 284; Wolgast, Archiv des öffentl. Rechts, N. F. 5. Bd., Tübingen 1923, S. 23; Heckel a. a. O. S. 221; Meißner, Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, S. 116; Arndt, a. a. O. S. 82; Finger, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, S. 256.

[2]) Giese, a. a. O. S. 160; Anschütz, a. a. O. S. 164; Triepel, Archiv des öffentl. Rechts, Bd. 39, 1920, S. 505; Wenzel, a. a. O. S. 492.

Zoll- und Paßabfertigung und den Eisenbahnverkehr in Kurzebrack, sowie dem dazugehörenden Schlußprotokoll vom gleichen Tage wird zugestimmt.

Das Abkommen und das Schlußprotokoll werden nachstehend veröffentlicht:

Artikel 2.

Dieses Gesetz tritt mit dem auf die Verkündung folgenden Tag in Kraft. Der Tag, an dem das Abkommen und das Schlußprotokoll, gemäß Art. 7 des Abkommens in Kraft treten, ist im Reichsgesetzblatt bekannt zu machen.

Berlin, den 29. März 1927.

Der Reichspräsident.

gez. v. Hindenburg.

Der Reichsminister des Auswärtigen.

gez. Dr. Stresemann.

Folgt Text des Vertrages."

In der Praxis wird also dem Reichsrat, wie gezeigt, ein Mitwirkungsrecht gegeben.

2. Der Beweis dafür, daß der Reichsrat beim innerstaatlichen Vollzug nicht ausgeschaltet werden darf aus der Reichsverfassung, aus der Stellung des Reichsrates bei der Gesetzgebung und aus den Verhandlungen des Verfassungsausschusses.

Betrachtet man die Fassung des Abs. 3 im Vergleich mit der des Abs. 2, so ist ersichtlich, daß die Voraussetzungen des Abs. 2 andere sein sollen, als in Abs. 3. Art. 45 Abs. 2 erfordert ein Gesetz. Es ist oben schon gesagt worden, daß für eine Willenserklärung des Reichspräsidenten in Abs. 2 das Gesetz erforderlich ist, sowohl für die völkerrechtliche Wirksamkeit, als auch für die staatsrechtliche Vollziehbarkeit. Da nun in Abs. 3 nur von der Zustimmung des Reichstages „die Rede" ist, so schließen viele Schriftsteller und unter ihnen besonders Finger,[1] daß diese Zustimmung des Reichstages auch für den innerstaatlichen Vollzug genügt. Jedoch erscheint die verschiedene Fassung des Abs. 2 und des Abs. 3 keinen Beweis für die Richtigkeit dieser Auffassung zu erbringen. Zwar ist es ohne weiteres ersichtlich, daß schon der Fassung nach ein Unterschied zwischen Abs. 2 und Abs. 3

[1]) Finger, a. a. O. S. 256.

bestehen muß. Aber es liegt keine Notwendigkeit vor und ist in der Verfassung weder im Art. 45, noch irgend wo anders begründet, diesen Unterschied auch für den innerstaatlichen Vollzug der Staatsverträge hineinzubringen. Wie oben schon gezeigt worden ist, ist im Abs. 2 Voraussetzung der völkerrechtlichen Wirksamkeit der Kriegserklärung und des Friedensschlusses ein Reichsgesetz, während im Abs. 3 nur die Zustimmung des Reichstages genügt. Das ist der Unterschied zwischen Abs. 2 und Abs. 3, und so erklärt sich auch die verschiedene Fassung dieser beiden Absätze. Wollte man mehr in diese beiden Absätze hineinlegen, sie auch etwas für den innerstaatlichen Vollzug besagen lassen, so würde man, wie es unten weiter gezeigt werden wird, eine Ausnahme in der Gesetzgebung und in der Stellung des Reichsrates schaffen, für die es eine einwandfreiere und klarere Fassung des Art. 45 Abs. 3 bedürft hätte. Aus diesem Grunde lehnt es der Verfasser ab, aus der verschiedenen Fassung des Abs. 2 und Abs. 3 des Art. 45 die Frage des innerstaatlichen Vollzuges der Staatsverträge zu beantworten.

Nun könnte man ja einwenden, daß für diese Frage Art. 45 Abs. 3 dieselbe Bedeutung haben sollte wie Art. 11 Abs. 3 der alten Reichsverfassung, da Art. 11 doch für Art. 45 zum Vorbild gedient habe, und da über diese Frage ausdrücklich in der Verfassung nichts gesagt sei.

Nun war zwar bestritten, welche Bedeutung Art. 11 Abs. 3 für den Abschluß der Verträge gehabt hatte, aber, soweit erkennbar, unbestritten, daß Art. 11 Abs. 3 die Bestimmungen für den innerstaatlichen Vollzug enthielte.

Es ist ohne weiteres ersichtlich, daß bei Prüfung von Streitfragen in der Verfassung auf die alte Verfassung zurückgegriffen werden muß. Denn das deutsche Reich von heute ist kein von dem deutschen Kaiserreich vollkommen losgelöstes neues Staatswesen.

Zwar wird von vielen Schriftstellern die Ansicht vertreten, daß das deutsche Reich durch die Revolution von 1918 nicht nur in seiner Staatsform, sondern überhaupt in seiner staatlichen Existenz seinen Untergang gefunden habe.[1] Jedoch wird man dieser Ansicht kaum beipflichten können, denn man findet das alte Reich auch in der neuen Verfassung, wenn auch in den neuen Verhältnissen angepaßter

---

[1]) So v. Freytagh-Loringhoven, Die Weimarer Verfassung in Lehre u. Wirklichkeit, München 1924, S. 33; ebenso Wittmayer, a. a. O. S. 3 ff.

und veränderter Form, wieder. Die Revolution hat das Rechtssystem, auf das das Kaiserreich aufgebaut war, nicht gänzlich zertrümmert und die bestehende Staatspersönlichkeit beseitigt. Das beweisen die zahlreichen Verordnungen und Aufrufe,[1] die erlassen worden sind und die alle mehr oder weniger die Kontinuität des Rechts anerkennen.

Die Verfassung vom 11. August 1919 zeigt selbst in den einleitenden Worten: „Das deutsche Volk, ... von dem Willen beseelt, sein Reich zu erneuern und zu festigen . . . . .", den Gedanken der Staatenidentität zwischen dem alten und dem neuen Reich. Es handelt sich also bei der Staatsumwälzung von 1918 lediglich um einen „Wechsel der Organe"[2]).

Mit umso größerem Recht muß daher die alte Reichsverfassung zum Verständnis des heutigen Verfassungsrechtes herangezogen werden. — Wenn jedoch, wie schon gesagt, es in der alten Reichsverfassung unbestritten war, daß Art. 11 Abs. 3 auch die Bestimmungen für den innerstaatlichen Vollzug der Staatsverträge enthielte, so wird man trotzdem noch nicht daraus schließen dürfen, daß auch Art. 45 hierfür Anordnungen treffen wollte. Man muß zunächst schon berücksichtigen, daß in Art. 11 Abs. 3 außer dem Kaiser die Genehmigung des Bundesrates und die Zustimmung des Reichstages erforderlich war. Art. 11 Abs. 3 nannte also überhaupt die Faktoren, die auch sonst bei der Gesetzgebung mitwirkten. Dagegen spricht Art. 45 Abs. 3 nur von der „Zustimmung des Reichstages", obwohl es noch mehr gesetzgebende Faktoren gibt. Schon aus diesem Grunde kann man ersehen, daß man bei dieser Frage nicht ohne weiteres dem Art. 45 Abs. 3 dieselbe Bedeutung beimessen darf, wie dem Art. 11 Abs. 3.

Diese Frage läßt sich eben weder aus der verschiedenen Fassung des Art. 45 Abs. 3 im Gegensatz zu Abs. 2, noch aus dem Art. 11 Abs. 3 der alten Reichsverfassung lösen. Man muß sich klar machen, welche einschneidende Bedeutung Art. 45 Abs. 3 dann hätte, wenn die Zustimmung des Reichstages auch für den innerstaatlichen Vollzug der Staatsverträge genügen sollte. Dies würde zunächst einmal eine Beschränkung des Reichsrates bedeuten und zwar

---

[1]) Z. B. Aufruf des Rats der Volksbeauftragten an das Volk v. 12. November 1918; Bekanntmachung betr. das Inkraftbleiben der bestehenden Gesetze u. Verordnungen v. 14. November 1918.

[2]) Vergl. Helfritz, allgemeines Staatsrecht, S. 43; Anschütz a. a. O. S. 44 und Verfassungsausschuß S. 1205.

eine Beschränkung hinsichtlich seiner Stellung bei der Gesetzgebung. Es wird sich nicht bestreiten lassen, daß der Reichsrat zu den gesetzgebenden Faktoren gehört, wenn er auch bei weitem nicht die Macht besitzt wie der Reichstag. Denn die Zustimmung des Reichsrates ist weder erforderlich zur Feststellung des Gesetzesinhaltes, noch ist sie eine Vorbedingung für die Sanktion. Aber es ist dem Reichsrat die Möglichkeit gegeben, gegen die Gesetze, die der Reichstag beschlossen hat, Einspruch zu erheben. Insofern gehört der Reichsrat zu den gesetzgebenden Faktoren, und insofern würde es eine Ausschaltung wenigstens eines Teiles der gesetzgebenden Faktoren bedeuten, wollte man den Art. 45 Abs. 3 so auslegen, daß die Zustimmung des Reichstages allein auch für den innerstaatlichen Vollzug der Staatsverträge genüge. Eine derartige Ausschaltung des Reichsrates wäre nicht zu unterschätzen. Man muß bedenken, daß ja alles zum Gegenstand eines Staatsvertrages gemacht werden kann, was der Staat überhaupt wollen und tun kann.

Nicht nur auf das Gebiet der Politik sind die Staatsverträge beschränkt, sondern sie können auch wirtschaftliche Abmachungen und Angelegenheiten der Rechtsprechung und Verwaltung, kurz jedes Gebiet zum Inhalt haben. Man könnte den Reichsrat dann fast gänzlich aus der Gesetzgebung ausschalten, indem man die Angelegenheiten, die durch die Gesetzgebung geregelt werden müssen, einfach zum Gegenstand des Staatsvertrages macht.

Eine solche einschneidende Bestimmung hätte ganz unzweideutig in der Verfassung zum Ausdruck gebracht werden müssen. Es hätte irgend wo gesagt werden müssen, daß der Reichsrat beim innerstaatlichen Vollzug der Staatsverträge ausgeschaltet sein soll. Nirgends findet man eine solche Bestimmung, weder in Art. 45 Abs. 3 noch anderswo. Ja, nicht einmal im Verfassungsausschuß ist dies erwähnt worden, obwohl gerade über den Art. 45 Abs. 3 eine längere Auseinandersetzung stattfand.[1]) Dieses Schweigen in der Verfassung bei einer derartig einschneidenden Frage beweist doch deutlich, daß der Gesetzgeber eine Ausnahme nicht schaffen wollte, sondern daß der Reichsrat, wie bei jedem anderen Gesetz, auch beim Staatsvertrage das durch die Verfassung vorgeschriebene Mitwirkungsrecht haben sollte.

Man muß ferner bedenken, daß der Weg der Reichsgesetzgebung, wie er in Art. 68 ff. gekennzeichnet worden ist,

[1]) Vergl. Verfassungsausschuß, S. 282 ff.

ein ausschließlicher ist. Jedes Gesetz muß diesen Weg gehen, so wollte es der Gesetzgeber. Sollte nun plötzlich beim innerstaatlichen Vollzug der Staatsverträge eine Ausnahme geschaffen worden sein, obwohl durch einen Staatsvertrag jedes Gebiet der Gesetzgebung geregelt werden kann? Eine solche Ausnahme von der Regel hätte deutlich in der Verfassung ausgedrückt werden müssen. Daß dies nicht geschehen ist, scheint fernerhin den Beweis zu erbringen, daß der Gesetzgeber eine Ausnahme gar nicht schaffen wollte.

Schließlich kann man auch aus dem Sinne der Beratungen im Verfassungsausschuß entnehmen, daß bei der innerstaatlichen Vollziehung der Staatsverträge die anderen gesetzgebenden Faktoren, also auch der Reichsrat nicht ausgeschaltet werden sollten. Zwar ist der Reichsrat nicht ausdrücklich erwähnt worden, jedoch sagte Dr. Preuß[1]) ausdrücklich, daß die verfassungsmäßigen Voraussetzungen der staatsrechtlichen Ausführbarkeit des Vertrages gegeben sein müssen.

„Ein Vertrag mit dem Auslande muß die Bedingungen der staatsrechtlichen Gültigkeit erfüllen.“ Zu diesen Bedingungen der staatsrechtlichen Gültigkeit gehört aber, wo die Gesetzesform in Frage kommt, das Mitwirkungsrecht des Reichsrates. Man ersieht aus all' dem mit Deutlichkeit, daß es dem Verfassungsgeber ferngelegen hat, eine Ausnahme zu schaffen. Der Reichsrat sollte, wie bei jedem anderen Gesetz, das durch die Verfassung vorgeschriebene Mitwirkungsrecht haben.

Wenn man also ein Mitwirkungsrecht des Reichsrates beim innerstaatlichen Vollzug der Staatsverträge bejaht, dann kommt man zu der Auslegung des Art. 45 Abs. 3, wie Giese[2]) sie gibt, indem er folgendes ausführt: „über den staatsrechtlichen Vollzug des abgeschlossenen Vertrages sagt Abs. 3 nichts; hierfür bewendet es bei den allgemeinen Bestimmungen der Art. 68 ff. über den Weg der Gesetzgebung, insbesondere der Art. 73, 74 über die Mitwirkung von Reichsrat (Einspruch) und Reichsvolk (Volksentscheid), sowie des Art. 76 über Verfassungsänderungen.“ Nach dieser Ansicht behandelt also Art. 45 Abs. 3 nur den Abschluß von Staatsverträgen, vollzogen dagegen werden sie, jedenfalls solche, die in das Gebiet der Reichsgesetzgebung fallen, nach

[1]) Verfassungsausschuß, S. 283.
[2]) Giese, a. a. O. S. 160.

Art. 68 ff. Und in der Tat wird diese Ansicht sowohl dem Art. 45 Abs. 3 wie auch der Stellung des Reichsrates gerecht.

Es wird dadurch die Fassung des Abs. 3 im Gegensatz zu der des Abs. 2 klar, weil auf diese Weise unter der „Zustimmung des Reichstages" etwas anderes zu verstehen ist wie unter „Reichsgesetz". Aber man wird dadurch auch der Stellung des Reichsrates gerecht und schmälert ihm nicht unnötigerweise seine Rechte, die er in Bezug auf die Gesetzgebung hat.

Der Reichsrat hat also ein Mitwirkungsrecht bei den Staatsverträgen, die Gegenstände der Reichsgesetzgebung betreffen. Ebenso ist seine Stellung bei dem innerstaatlichen Vollzug der Bündnisse klar. Es ist oben gezeigt worden, daß der Abschluß von Bündnissen immer die Zustimmung des Reichstages erfordert, gleichgültig ob sie in das Gebiet der Gesetzgebung fallen oder nicht. Bei der innerstaatlichen Vollziehung müssen sie jedoch allen anderen Verträgen gleichgestellt werden. Sie gehen also nur dann den Weg der Gesetzgebung nach Art. 68 ff. und unterliegen infolgedessen nur dann dem Mitwirkungsrecht des Reichsrates, wenn sie Gegenstände der Reichsgesetzgebung betreffen.

Der Reichsrat hat also ein Mitwirkungsrecht beim innerstaatlichen Vollzug der Bündnisse und Staatsverträge, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen. Das Recht des Reichsrates besteht zunächst darin, daß er gemäß Art. 74 Einspruch erheben kann. Stimmt also der Reichstag einem Vertrage, gemäß Art. 45 Abs. 3 zu, so stellt diese Zustimmung gleichzeitig einen Gesetzesbeschluß gemäß Art. 68 Abs. 2 dar, und der Reichsrat hat daher die Möglichkeit, von seinem in Art. 74 zustehenden Einspruchsrecht Gebrauch zu machen. Macht er von diesem Recht Gebrauch, dann ergeben sich die oben[1]) schon geschilderten Möglichkeiten. Betrifft der Staatsvertrag, dem der Reichstag gemäß Art. 45 Abs. 3 zugestimmt hat, eine Verfassungsänderung, dann kann der Reichsrat, wenn sich der Reichstag der eingebrachten Einspruchsbegründung nicht ausschließt, nach Art. 76 Abs. II einen Volksentscheid verlangen.

3. Die verfassungsrechtliche Pflicht des Reichspräsidenten, vor der völkerrechtlichen Gültigkeit der Verträge die innerstaatliche Vollziehbarkeit zu sichern.

Es ist oben gezeigt worden, daß der Abschluß des Vertrages, also die völkerrechtliche Wirksamkeit des Staats-

[1]) Vergl. S. 13.

vertrages, eine Willensübereinstimmung von Reichspräsidenten und Reichstag erfordert, bei der Vollziehbarkeit dagegen noch andere Faktoren beteiligt sind. Nun braucht man nur anzunehmen, daß der Reichspräsident einen Vertrag unter Zustimmung des Reichstages abschließt. Der Vertrag wäre also völkerrechtlich gültig, da die Erfordernisse des Art. 45 Abs. 3 erfüllt sind. Bei der Vollziehbarkeit des Vertrages erhebt nun der Reichsrat Einspruch, eine Zweidrittelmehrheit des Reichstages gemäß Art. 74 kommt nicht zustande, und der Vertrag ist, wenn man vom Volksentscheid absieht, staatsrechtlich unvollziehbar. Es läge dann die Sache so, daß völkerrechtlich der Vertrag gültig, staatsrechtlich aber unvollziehbar sei.

Man machte schon in der alten Reichsverfassung bei Art. 11 Abs. 3 der staatsrechtlichen Theorie, die dem Kaiser die alleinige Abschlußgewalt hinsichtlich der völkerrechtlichen Wirksamkeit der Staatsverträge anerkannte und die Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag auf den innerstaatlichen Vollzug beschränkte, den Vorwurf, daß dadurch leicht Kollusionen zwischen völkerrechtlicher Verbindlichkeit und staatsrechtlicher Vollziehbarkeit eintreten könnten. Und das wäre juristisch ein Unding, weil die Gültigkeit eines Vertrages sich nicht spalten lasse, „ein Vertrag könne nicht nach außen gültig und nach innen ungültig sein".[1])

Es mag dahin gestellt bleiben, ob juristisch ein Zwiespalt zwischen völkerrechtlicher und staatsrechtlicher Gültigkeit falsch ist. Ein solcher Zwiespalt erklärt sich juristisch schon aus dem Wesen des Staatsvertrages, der nach zwei verschiedenen Richtungen Wirkungen äußert. Es kommt ja außerdem sehr oft vor, daß ein Staatsvertrag, der selbst mit Zustimmung aller gesetzgebender Faktoren abgeschlossen wurde, aus dem Grund nicht erfüllt werden kann, weil es sich später herausstellte, daß die Vollziehung aus tatsächlichen Gründen unmöglich sei.

Jedenfalls ging der Wille der Gesetzgeber der neuen Reichsverfassung dahin, daß der völkerrechtliche Abschluß und die staatsrechtliche Vollziehbarkeit der Staatsverträge im Einklang gebracht werden sollen. Das beweisen die Ausführungen des Dr. Preuß[2]) der mit allem Nachdruck betonte, daß „ein Vertrag mit dem Auslande die Bedingun-

[1]) Unger: Über die Gültigkeit von Staatsverträgen, Grünhuts Zeitschrift Bd. 6, Wien 1879, S. 516.
[2]) Vergl. die Ausführungen des Dr. Preuß im Verfassungsausschuß, S. 282.

gen der staatsrechtlichen Gültigkeit erfüllen und dadurch ausführbar sein muß, damit das Reich gebunden ist."

Um nun den Zustand herzustellen, den der Gesetzgeber haben wollte und der schließlich auch erstrebenswert ist, also Abschluß und Vollziehbarkeit des Vertrages möglichst in Einklang zu bringen, so wird man sagen müssen,[1]) daß der Reichspräsident verfassungsrechtlich verpflichtet ist, die etwa erforderlichen Beschlüsse von Reichsrat und ebenso von Reichsvolk bereits vor Eintritt der völkerrechtlichen Gültigkeit des Vertrages herbeizuführen, obwohl diese Beschlüsse gemäß Art. 45 Abs. 3 für den völkerrechtlichen Vertragsschluß kein Gültigkeitserfordernis bilden.

Nun ist es möglich, daß die Zustimmung des Reichstages zu der völkerrechtlichen Gültigkeit des Vertrages gemäß Art. 45 Abs. 3 auch nach der Ratifikation erfolgen kann, der Abschluß des Vertrages ist dann bedingt gültig, erst mit der Zustimmung wird er gültig.[2]) Daraus ergeben sich nun verschiedene Möglichkeiten, jedenfalls muß der Reichspräsident unter anderem dem Reichsrat die Gelegenheit verschaffen, von seinem Einspruchsrechte Gebrauch zu machen, oder bei Verfassungsänderungen, einen Volksentscheid zu verlangen, bevor die letzte Bedingung der Gültigkeit des Vertrages erfüllt ist.

Wenn also der Reichstag zustimmt, vor der Ratifikation, dann liegt in der Zustimmung ein doppeltes, einmal gemäß Art. 45 Abs. 3 die erforderliche Zustimmung zum Abschluß des Vertrages und dann wird gemäß Art. 68 Abs. 2 dadurch zum Ausdruck gebracht, daß der Vertrag innerstaatlich Gesetz sein soll.

Jetzt darf der Reichspräsident noch nicht ratifizieren, sondern muß erst die Beschlüsse von Reichsrat und evtl. Reichsvolk herbeiführen. Der Reichsrat hat also jetzt das Recht, Einspruch zu erheben und so die oben[3]) schon geschilderten Möglichkeiten herbeiführen. Ebenso steht ihm jetzt bei Verfassungsänderungen das Recht gemäß Art. 76 Abs. 2 zu. Sind dann innerstaatlich alle Voraussetzungen erfüllt, dann kann der Reichspräsident den Vertrag ratifizieren.

Eine andere Möglichkeit ist dann gegeben, wenn der Reichspräsident den Vertrag ratifiziert ohne Zustimmung

---

[1]) Vergl. Giese a. a. O. S. 160, ferner Wenzel a. a. O. S. 492 ff.

[2]) Ebenso Anschütz a. a. O. S. 164, Wenzel a. a. O. S. 492.

[3]) Vergl. S. 6.

des Reichstages. Der Vertrag ist zunächst völkerrechtlich bedingt gültig. Nun darf der Reichstag nicht etwa gemäß Art. 45 Abs. 3 seine Zustimmung geben. Der Vertrag wäre ja sonst völkerrechtlich gültig und ein Auseinanderfallen zwischen Abschluß und Vollziehbarkeit möglich. Vielmehr muß der Reichstag gemäß Art. 68 Abs. 2 das Gesetz beschließen. Gegen dieses beschlossene Gesetz hat wiederum der Reichsrat das Recht des Einspruchs und bei Verfassungsänderungen das Recht des Art. 76 Abs. II.

Sind dann die Beschlüsse vom Reichsrat und Reichsvolk erledigt, dann gibt der Reichstag gemäß Art. 45 Abs. 3 seine Zustimmung zum Abschlusse des Vertrages und macht dadurch den vom Reichspräsidenten vorher ratifizierten Vertrag gültig. Bei diesem Wege muß also der Reichstag zweimal tätig werden, einmal als gesetzgebendes Organ und dann als das Organ, das nach Art. 45 Abs. 3 für die zur völkerrechtlichen Gültigkeit erforderliche Willensbildung zusammen mit dem Reichspräsidenten zuständig ist.

4. Die rechtliche Gebundenheit des Reichsrates, wenn der Reichspräsident diese Pflicht verletzt.

Es fragt sich, welche Folge dann eintritt, wenn der Reichspräsident diese verfassungsrechtliche Pflicht verletzt und z. B. den Vertrag nach Zustimmung des Reichstages ratifiziert, ohne die Beschlüsse vom Reichsrat und evtl. Reichsvolk abzuwarten. Auf diese Weise würde dann ein Auseiandersallen von Abschluß und Vollziehbarkeit der Staatsverträge möglich sein. Mit Rücksicht auf die Ausführungen von Dr. Preuß wird man es als gesetzgeberischen Willen bezeichnen können, daß dieser Zustand auch in diesem Falle nicht möglich sein soll. Man wird deswegen sagen müssen, daß, wenn der Reichspräsident seine verfassungsrechtliche Pflicht verletzt, also nur unter dieser Voraussetzung, daß dann die anderen gesetzgebenden Faktoren, also auch der Reichsrat, rechtlich gebunden sein sollen. Der Reichsrat dürfte dann sein Mitwirkungsrecht nur in der Weise ausüben, daß der Vertragsinhalt Gesetz werde, er darf also dann keinen Einspruch erheben.

Diese rechtliche Gebundenheit des Reichsrates ist aber, wie gesagt, nur dann möglich, wenn der Reichspräsident seine verfassungsrechtliche Pflicht verletzen sollte.

Die hier vorgetragene Ansicht, daß die völkerrechtliche Gültigkeit und die Vollziehbarkeit der Staatsverträge immer in Einklang zu bringen sind, findet außer den Aus-

führungen von Dr. Preuß noch eine Stütze in Art. 4 der Reichsverordnung. Art. 4 bestimmt:

„Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts gelten als bindende Bestandteile des deutschen Bundesrechts.“ Jedoch darf Art. 4 nicht unmittelbar dafür angewendet werden. Denn Art. 45 Abs. 3 wird anerkanntermaßen[1]) nicht durch Art. 4 eingeschränkt, da ja ein Staatsvertrag, der unter Art. 45 Abs. 3 fällt und sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung bezieht, wie gezeigt wurde, durch den Reichspräsidenten, wobei Voraussetzung für den gültigen Abschluß die Zustimmung des Reichstages ist, abgeschlossen und zum Reichsrecht dadurch erhoben wird, daß nach Art. 68 ff. ein Gesetz ergeht. Jedoch kann man aus Art. 4 die Tendenz entnehmen, daß ein Zwiespalt zwischen Völkerrecht und Reichsrecht auch bei Staatsverträgen nicht bestehen soll.

III. Die Stellung des Reichsrates bei den Staatsverträgen, die die Länder abschließen.

Es ist oben schon gesagt worden, daß der Reichsrat nicht ein Organ der Länder, sondern ein Organ des Reiches ist. Als Reichsorgan ist er nicht berechtigt, sich in das Recht der Länder, mit nichtdeutschen Staaten Verträge abzuschließen, soweit es die Reichsverfassung gestattet, einzumischen. Nach Art. 78 Abs. 3 sind jedoch die Verträge, die die Länder mit auswärtigen Staaten abschließen, an die Zustimmung des Reiches gebunden. Das Reich hat also die Möglichkeit, die Verträge, die die Länder abschließen, zu prüfen und wenn es nötig ist, die Zustimmung zu verweigern. Es soll also geprüft werden, ob der Reichsrat bei diesem Zustimmungsrecht des Reiches beteiligt ist oder nicht.

Es ist schon erwähnt worden, daß auch in der neuen Reichsverfassung die Länder zum Abschluß von Staatsverträgen berechtigt sind. Die beiderseitigen Grenzen der Zuständigkeit zwischen Reich und Ländern zum Vertragsschluß mit auswärtigen Staaten sind in Art. 78 gezogen. Danach können die Länder in Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht, mit auswärtigen Mächten Verträge schließen. Die Zuständigkeit der Länder zum Vertragsabschluß mit nichtdeutschen Staaten beschränkt sich also auf „Gegenstände der Landesgesetzgebung“. Danach ist also den Ländern zunächst das Gebiet der aus-

[1]) Vergl. Anschütz a. a. O. S. 49; Giese a. a. O. S. 57.

schließlichen Reichsgesetzgebung Art. 6 zum Vertragsschlusse verschlossen.

Gleichgültig ist es hierbei, ob das Reich von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hat oder nicht. Günstiger dagegen ist für die Vertragsfreiheit der Länder das Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung des Reiches. (Art. 7—11.) Soweit und solange das Reich sich hier nicht legislatorisch betätigt hat, behalten die Länder das Recht zur Gesetzgebung (Art. 12 Abs. 1) und damit auch das Recht, Staatsverträge abschließen zu können.[1]) Erst wenn das Reich eine Materie erschöpfend kodifiziert hat, wird die Zuständigkeit der Länder beseitigt. Schließlich haben die Länder noch die Möglichkeit, im Bereich der ausschließlichen Landesgesetzgebung Verträge abzuschließen, wobei aber auch hier dem Reich besonders durch die sogenannte „Bedarfsgesetzgebung" (Art. 9) die Möglichkeit gegeben ist, das Gebiet der Landesgesetzgebung durch Reichsgesetze und Verträge zu schmälern.

Außerdem bedürfen diese Verträge der Länder noch der Zustimmung durch das Reich. Es darf auch hier kaum zweifelhaft sein, daß diese Zustimmung auch für die völkerrechtliche Wirksamkeit der Staatsverträge erforderlich ist, wenn auch die Zustimmung nicht nur vorher, sondern nach Abschluß des Vertrages erteilt werden kann. Die Wirksamkeit des Vertrages ist dann aufschiebend bedingt, durch die Zustimmung tritt sie erst ein.

Welches Reichsorgan die Zustimmung zu erteilen hat, ist in der Literatur bestritten. Teils wird der Reichstag[2]) genannt, teils die Reichsregierung[3]) und der Reichspräsident.[4])

Man muß zunächst bedenken, daß das betreffende Land, das den Vertrag abschließt, auch nach außen hin dominus negotii ist, also selbst Vertragspartei ist, auch wenn die Zustimmung durch das Reich Voraussetzung ist für die völkerrechtliche Wirksamkeit des Vertrages. Daher fällt die Erteilung und Versagung der im Art. 78 Abs. 2 vorbehaltenen Zustimmung nicht der gesetzgebenden Gewalt zu, also nicht dem Reichstage und auch nicht dem Reichsrate, sondern der vollziehenden Gewalt. Da das betreffende Land allein Vertragspartei ist, so wird die Zustimmung auch nicht dem be-

[1]) So Anschütz a. a. O. S. 238; Heckel a. a. O. S. 215; andere Ansicht Hatschek a. a. O. S. 441.
[2]) Poetzsch a. a. O. S. 143.
[3]) Giese a. a. O. zu Art. 78.
[4]) Wenzel a. a. O. S. 500 u. Hatschek II a. a. O. S. 444.

treffenden auswärtigen Staate erteilt, sondern dem Lande gegenüber, das den Vertrag schließen will. Es handelt sich also hier nicht um eine völkerrechtliche Vertretung des Reiches nach außen und deswegen ist auch nicht der Reichspräsident gemäß Art. 45 Abs. 1 dafür zuständig; aber auch nicht die Reichsregierung, denn diese wäre nur dann dafür zuständig, wenn gemäß Art. 57 Verfassung oder Gesetz dieses vorschreiben, was aber hier nicht der Fall ist. Infolgedessen ist der Reichsminister zuständig, in dessen Geschäftskreis der Gegenstand des Vertrages gehört.[1]) Wie schon erwähnt, ist also hier der Reichsrat ausgeschaltet.

IV. Die Stellung des Reichsrates bei Staatsverträgen infolge seiner Stellung bei der Führung der Reichsgeschäfte im allgemeinen.

Um zu erreichen, daß der Reichsrat schon in dem Stadium der Vorerwägungen der Reichsgeschäfte berücksichtigt wird, ist Art. 67 geschaffen worden. Man wollte dadurch erzielen, daß im Normalfall ein Widerstreit zwischen Reichsregierung und Reichsrat zu den Ausnahmen gehört, um nicht erst die sonst notwendigen Entscheidungen des Reichstags oder des Reichspräsidenten oder gar des Volkes ergehen zu lassen.

Wenn Art. 67 zunächst sagt, daß der Reichsrat von den Reichsministerien über die Führung der Reichsgeschäfte auf dem Laufenden zu halten ist, so bezieht sich dies selbstverständlich auch auf die Mitwirkung bei der Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten, also auch auf Mitwirkung bei den Staatsverträgen. Und zwar kommen hier nicht nur die Staatsverträge in Betracht, bei denen die Stellung des Reichsrates in den einzelnen verfassungsrechtlichen Bestimmungen festgelegt ist, sondern alle Staatsverträge, also auch die, bei denen ihm ein besonderes Mitwirkungsrecht nicht gegeben ist. Der Reichsrat beteiligt sich demgemäß bei allen Staatsverträgen durch Beratung und Begutachtung, durch Anregung und Beeinflussung.

Es ist hervorzuheben, daß der Art. 67 Satz 1 eine Mußvorschrift enthält, wonach die Reichsregierung verpflichtet ist, den Reichsrat „auf dem Laufenden zu halten", d. h. also, ihn fortdauernd so zu unterrichten, daß er auch von allen Absichten über die Eingehung dieses oder jenes Staatsver-

[1]) So Anschütz a. a. O. S. 239.

trages unverzüglich Kenntnis erhält. Der zuerst scheinbar farblose Art. 67 gewinnt eine etwas größere Bedeutung, denn der Reichsrat wird dadurch in die Lage versetzt, seinen Einfluß schon beim Entstehen der Staatsverträge geltend zu machen.

Ferner bestimmt Art. 67 Satz 2, daß zu Beratungen über wichtige Gegenstände von den Reichsministerien die zuständigen Ausschüsse des Reichsrates zugezogen werden sollen. Zu diesen „wichtigen Gegenständen" wird man zweifellos zum mindesten den Teil der Staatsverträge, die von größerer Bedeutung und Tragweite sind, rechnen können. Was nun „wichtige Gegenstände" sind, darüber steht allerdings der Reichsregierung die alleinige Entscheidung zu und der Reichsrat hat, außer vielleicht einer Interpellation an den Reichstag, kein Mittel in der Hand, die Entscheidungen der Reichsregierung in dieser Hinsicht anzufechten. Insofern scheint diese Sollvorschrift für den Reichsrat eine unbedeutende Rolle zu spielen, da man den Begriff „wichtige Gegenstände" nach Belieben eng oder weit auslegen kann. Jedoch ist dies nur scheinbar so. Es würde der Reichsregierung keinen Vorteil einbringen, wenn sie das, was nach Ansicht des Reichsrates als wichtige Gegenstände zu bezeichnen sind, für unwichtig hält und infolgedessen ihn zu den Beratungen nicht zuzieht. Ein solches Handeln wäre unklug genug, da dem Reichsrat dies möglicherweise doch einmal zur Stellungsnahme vorgelegt werden muß. Man denke nur an die Staatsverträge, die durch Reichsgesetz zu erfolgen haben, bei denen der Reichsrat beim völkerrechtlichen Abschluß, wie bei der innerstaatlichen Vollziehung verfassungsrechtlich beteiligt ist, ferner an die Staatsverträge des Art. 45 Abs. 3, bei denen der Reichsrat auch ein Mitwirkungsrecht hat. Würde also die Reichsregierung den Reichsrat bei Beratung solcher Vorlagen ausschließen, weil sie den Begriff „wichtige Gegenstände" gemäß Art. 67 Satz 2 sehr eng auslegt, dann würde sie die Mißstimmung des Reichsrates erregen und der Reichsrat würde dann, nachdem die Vorlage zum Reichstag gelangt ist, seine Zustimmung versagen. Es könnte dann ein langwieriges und unter Umständen auch sehr kostspieliges Verfahren des Art. 74 eintreten.

Aus diesem Grunde wird die Reichsregierung die Ansicht des Reichsrates immer berücksichtigen und ihm nicht nur über evtl. Absichten, einen Staatsvertrag abzuschließen, unverzüglich in Kenntnis setzen, sondern ihm auch zu den

Beratungen über weniger wichtige Staatsverträge hinzuzuziehen. Die daraus dem Reichsrat gegebene Möglichkeit, seine Wünsche zu äußern und seinen Einfluß geltend zu machen, geben dem Art. 67 auch hinsichtlich der Stellung des Reichsrates bei Staatsverträgen eine erheblich größere Bedeutung, als sie zunächst scheint.

C. Ergebnis.

Faßt man die obigen Erörterungen zusammen, so stellt sich heraus, daß der Reichsrat auch bei den Staatsverträgen mit den Rechten beteiligt ist, die ihm allgemein die Verfassung gegeben hat. Bei den Verträgen, die nach der Verfassung durch ein Reichsgesetz zu erfolgen haben, erstreckt sich sein Mitwirkungsrecht sowohl auf den völkerrechtlichen Abschluß, als auch auf die innerstaatliche Vollziehung des Vertrages. Und zwar steht ihm hier das Recht der Initiative, das Einspruchsrecht und das Recht bei Verfassungsänderungen (Art. 76) zu. Dagegen ist der Reichsrat ausgeschaltet bei den Verträgen, die der Reichspräsident allein abschließen kann, ferner bei den Verträgen der Länder, soweit sie sie heute noch unter Zustimmung des Reiches abschließen können, und schließlich bei dem völkerrechtlichen Abschluß der Verträge des Art. 45 Abs. 3, die der Zustimmung des Reichstages bedürfen. Jedoch hat die Verfassung bei dem innerstaatlichen Vollzug dieser letzteren Verträge dem Reichsrat seine Rechte nicht genommen. Hier hat der Reichsrat, wie bei jedem anderen beschlossenen Gesetz, das Recht des Einspruchs und das Recht, das ihm bei verfassungsändernden Gesetzesbeschlüssen des Reichstages zusteht. Da der Reichsrat bei diesen Verträgen nur bei deren innerstaatlichen Vollziehung, nicht bei dem völkerrechtlichen Abschlusse beteiligt ist, so entsteht dadurch für den Reichspräsidenten, um eine Divergenz zwischen völkerrechtlicher Verpflichtung und staatsrechtlicher Vollziehbarkeit zu vermeiden, die Rechtspflicht, dem Reichsrate die Gelegenheit zu verschaffen, von seinen Rechten Gebrauch zu machen, bevor die letzte Bedingung der völkerrechtlichen Gültigkeit des Vertrages erfüllt ist. Aber auch bei allen anderen Staatsverträgen, bei denen dem Reichsrat durch die Verfassung kein Mitwirkungsrecht gegeben ist, ist der Reichsrat insofern nicht vollkommen ausgeschaltet, als er das Recht hat, über alle Reichsgeschäfte, also auch über beabsichtigte Eingehung und Aufhebung von Staatsverträgen von

der Reichsregierung unverzüglich in Kenntnis gesetzt und zu den hierüber stattfindenden Beratungen hinzugezogen zu werden.

Es ist ihm insofern Gelegenheit gegeben, seinen Einfluß geltend zu machen. Und daß der Einfluß des Reichsrates bei den Staatsverträgen, trotz der farblosen Stellung, die ihm die Reichsverfassung gegeben hat, tatsächlich kein geringer ist, beweist die Praxis. Ganz abgesehen von seinen Rechten, die ihm verfassungsrechtlich gewährt sind, wird wohl kaum ein Staatsvertrag des Deutschen Reiches perfekt, ohne daß der Reichsrat bei den Beratungen und der Festlegung des Vertragstextes im weitgehenden Sinne mitgewirkt hat.

Lebenslauf.

Ich, Alfred Reichel, wurde am 18. Juli 1901 in Ohlau als Sohn des Kaufmanns Johannes Reichel und seiner Ehefrau Luise, geb. Laugwitz, geboren. Ich bin kath. und preußischer Staatsangehöriger.

Ich besuchte zunächst die Volksschule zu Ohlau, wurde dann in der höheren Knaben- und Mädchenschule in Steinau a. Oder unterrichtet und ging schließlich von Ostern 1918 ab an das kath. Gymnasium zu Glogau, wo ich mir Ostern 1923 das Zeugnis der Reife erwarb.

Von da ab studierte ich an der Universität in Breslau die Rechts- und Staatswissenschaft. Am 28. und 29. Januar 1927 bestand ich vor der Justizprüfungskommission des Oberlandesgerichts zu Breslau die erste juristische Staatsprüfung, am 28. Februar 1927 vor der hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau die mündliche Doktorprüfung. Seit 15. März 1927 bin ich als Referendar am Amts- und Landgericht in Liegnitz beschäftigt.